



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 212

Bogotá, D. C., lunes, 19 de mayo de 2014

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2014 CÁMARA

por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, fue puesto a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez, y radicado el día 7 de febrero de 2014 ante el Secretario General de la Cámara de Representantes.

En continuidad del trámite Legislativo, el proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente correspondiéndole el número 183 de 2014, siendo designado como Ponente para Primer Debate el honorable Representante Dídier Burgos Ramírez de conformidad al Oficio número CSpCP.3.7.3716 -14 de fecha 20 de marzo de 2014.

En cumplimiento del trámite Legislativo y del Principio de Publicidad, el Proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 53 de 2014.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley de la referencia, tiene como propósito disminuir la cotización mensual al régimen contributivo de salud que deben realizar actualmente los pensionados de la respectiva mesada pensional. Esto con el firme propósito de dar plena aplicación a la gama de Derechos de los cuales somos titulares los colombianos, en especial los adultos mayores, sujetos que gozan de protección preferente, pues esta es la traducción de la función protectora del Estado fundada en la equidad y la igualdad, en la búsqueda de una economía próspera para todas aquellas personas que no cuentan con el acceso a todos los elementos configurativos de un mínimo vital.

Igualmente esta iniciativa permite evaluar las garantías y los beneficios para las personas pensionadas, observando siempre los principios del Sistema General de Pensiones, pues en cuanto al de eficiencia se refiere, este se debe entender frente al efecto y el impacto social, la sostenibilidad fiscal del Estado y los beneficios que pueden generar a los estratos sociales más bajos que perciben una pensión.

3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una Iniciativa Legislativa presentada individualmente por el honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez, quien tiene la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de siete (2) artículos.

El **primer artículo** Modifica el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 en lo que se refiere a la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

El **artículo segundo** se refiere a la vigencia de la ley.

5. CONSIDERACIONES

5.1. De los fundamentos constitucionales y legales.

En primer lugar, la Constitución Política de Colombia en su artículo 48 reza:

(...) “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

(...) “Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.

(...) “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

Por su parte, el artículo 154 de la misma Carta Política, consagra que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

5.2. De la conveniencia del proyecto de ley.

Considerando la problemática y el impacto social, así como las críticas al Sistema General de Pensiones, en especial por quienes han logrado acceder a este beneficio luego de dedicar mucho tiempo a laborar arduamente para beneficiarse posteriormente de la anhelada pensión, es conveniente analizar la propuesta del articulado, toda vez que debe ser objeto de estudio por parte del Legislador los descuentos que se efectúan a las personas jubiladas, en razón a que ellos durante un término mínimo de 20 años realizaron sus aportes; no se concibe como una persona luego de tantos años de aportes al Sistema, subsista con una obligación de la cual se deduce considerablemente (12%), máxime cuando la mayoría de las personas pensionadas devengan un salario mínimo, que no les garantiza en su totalidad su mínimo vital.

Bajo el entendido de que el Sistema de Seguridad Social es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, con los que cuentan las personas y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollan para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la capacidad económica de sus ciudadanos, y con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad, se expidió la Ley 100 de 1993, que enmarca además una serie de principios que en la actualidad resultan insuficientes con relación a las sumas de dinero que recibe una persona por concepto de pensión frente a las deducciones de las cuales son sujetos.

La Constitución Política de Colombia, impone a la Seguridad Social criterios de universalidad soli-

daridad y eficiencia. En sentido lato del articulado propuesto frente a los principios enunciados anteriormente y las consideraciones expuestas, no es armónico, pues estamos hablando de un sistema pensional contributivo que en primer momento luego de tardar mucho en llegar a la población colombiana, dista de ser universal, por lo tanto debe ser complementado con subsidios y programas independientes que alivien las cargas cuando dichas generaciones logren el tan anhelado beneficio de la pensión.

La financiación de tales programas no puede recaer sobre los aportes de los pensionados, sino que ha de proceder de los recursos fiscales de todos los niveles estatales. Así es que es posible desarrollar, solidarizar y extender la seguridad social en sus aspectos pensionales para lograr la finalidad del sistema con eficiencia a sus cotizantes.

De otra parte, el sistema pensional ha de ser solidario en la base de garantizar beneficios básicos a los pensionados, alimentándose de recursos presupuestales, mas no con deducciones de su mesada, como sucede en la actualidad.

El artículo 204 de la Ley 100 de 1993 establece que el aporte a realizar por parte de los pensionados será del 12%, si bien es cierto que de allí nace una fuente de ingreso para amparar obligaciones del Estado, no es menos cierto que el imperio de la ley proteja a través del articulado propuesto a un sujeto especial, como es el caso de los adultos mayores.

Así las cosas, y de acuerdo a lo previsto en el artículo 48 de la Carta Política, en el cual se establece el régimen de seguridad social, dentro del cual se encuentra el reconocimiento del sistema pensional y en este la pensión de vejez, resulta clara la esencia de la implementación del sistema bajo los principios de eficiencia, universalidad, integralidad, unidad, participación y solidaridad, entendiendo este último como la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades cuya iniciativa debe estar en cabeza del Estado.

Es por ello que se propone la reducción gradual del aporte de los pensionados para el Sistema de Salud así:

1. Del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban hasta 2 salarios mínimos.
2. Del 8% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban más de 2 salarios mínimos y hasta 10 salarios mínimos.
3. Del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban más de 10 salarios.

Ante esta iniciativa, seguramente surge la pregunta del impacto fiscal y es por ello que proponemos se modifique la intención original del autor de la proyecto del ley y se ajuste gradualmente de acuerdo a los ingresos de los pensionados, es decir a más ingresos mayor aporte a la cotización en salud, como se explicó en el acápite anterior y se detalla en el siguiente cuadro. De esta manera el impacto fiscal disminuye y se benefician las personas de menores ingresos.

RANGO DE PENSIÓN	ESTIMADO 2013	PENSIÓN PROMEDIO 2013 PESOS	TOTAL AÑO 2013 MILLONES	% COTIZACIÓN ACTUAL	VALOR COTIZACIÓN ACTUAL	% PROYECTO A PROYECTO	VALOR COTIZACIÓN Proyecto de Ley	DIFERENCIA
(1)	(2)	(3)=(1)*(3)*14	(4)	(5)=(3)*(4)	(6)	(7)=(6)*(6)	(8)=(5)-(7)	(9)=(5)-(7)
Hasta 1 SM	635.461	587.775	5.229.107	12%	627.493	4,0%	209.164	418.329
Mayores a 1 SM y Hasta 2 SM	436.688	886.738	5.176.408	12%	621.188	4,0%	207.188	414.113
Mayores a 2 SM y Hasta 3 SM	251.292	1.405.026	4.942.815	12%	593.138	8,0%	395.425	197.713
Mayores a 3 SM y Hasta 4 SM	216.828	1.992.007	6.046.923	12%	725.831	8,0%	483.754	241.877
Mayores a 4 SM y Hasta 5 SM	92.495	2.527.315	3.272.681	12%	392.722	8,0%	261.814	130.908
Mayores a 5 SM y Hasta 10 SM	97.814	3.574.040	5.140.784	12%	616.894	8,0%	411.263	205.631
Mayores a 10 SM y Hasta 15 SM	17.213	6.856.046	1.662.158	12%	198.259	12%	198.259	0
Mayores a 15 SM y Hasta 20 SM	4.208	9.585.156	564.690	12%	67.763	12%	67.763	0
Mayores a 20 SM y Hasta 25 SM	1.069	12.928.505	193.560	12%	23.227	12%	23.227	0
Mayores a 25 SM	1.160	19.186.107	311.576	12%	37.389	12%	37.389	0
TOTAL	1.754.198	1.324.606	32.530.702		3.903.685		2.295.115	1.608.570

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es importante tener en cuenta que:

Sobre el valor de la mesada pensional liquidada, al pensionado se le descuenta directamente de su pensión el 12% para aporte de salud, es decir, un 8% más que cuando era empleado porque en tal condición, se le descontaba de su salario sólo un 4% para aporte de salud y el empleador aportaba el otro 8% restante.

Si tenemos en cuenta que un colombiano corriente se pensiona normalmente con el 75% del IBL (Ingreso Base de Liquidación) y sumamos los anteriores porcentajes 25% (100% salario – 75% pensión) + 8% (aporte adicional a salud), esto representa una disminución salarial de un 33%. Es decir, que el pensionado recibe una mesada equivalente solo al 67% de lo que eran sus ingresos reales como trabajador.

Así las cosas, a un pensionado se le disminuye considerablemente su calidad de vida y por ende la de su familia, lo cual representa una papable injusticia social, toda vez que al percibir menos ingresos debe reducir sus gastos, dejando de satisfacer sus necesidades primarias.

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA
Artículo 1°. Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2015.	Artículo 1°. Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será: 1. Del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban hasta 2 salarios mínimos. 2. Del 8% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban más de 2 Salarios Mínimos y hasta 10 salarios mínimos. 3. Del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban más de 10 salarios mínimos. La cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2015.
Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.	Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

6. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las anteriores consideraciones proponemos a los miembros de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes dar trámite en Primer Debate al Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara, *por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados*, con pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Representantes;


DIDIER BURGOS RAMIREZ
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2014 CÁMARA

por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será:

1. Del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban hasta 2 salarios mínimos.

2. Del 8% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban más de 2 salarios mínimos y hasta 10 salarios mínimos.

3. Del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional para las personas que reciban más de 10 salarios mínimos.

La cual se hará efectiva a partir del 1° de enero de 2015.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

De los honorables Representantes,


DIDIER BURGOS RAMIREZ
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1162 del 3 de octubre de 2007.

Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2014

Doctor

LUIS ANTONIO SERRANO MORALES

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

Asunto: Ponencia negativa Proyecto de ley número 129 de 2013 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1162 de octubre de 2007.*

Respetado señor Presidente:

En nuestra condición de ponentes designados por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar ante la honorable Corporación que usted preside, los argumentos que sustentan nuestra ponencia, para primer debate, en relación con el proyecto de ley arriba mencionado.

Quiere decir, y si valoramos el contenido del proyecto en mención, que se trata de la modificación de la Ley 1162 de 2007, *por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones*, tema que considerándolo dentro de las actividades y funciones de la Comisión Tercera de la Cámara, fijadas en la Ley 754 del 19 de julio de 2002, determina que serán asuntos de su competencia los relacionados con Hacienda y Crédito Público, **Impuestos y Contribuciones** (subrayado nuestro), Exenciones Tributarias, Régimen Monetario, leyes sobre el Banco de la República, Sistema de Banca Central, leyes sobre Monopolios, autorización de Empréstitos, Mercado de Valores, Regulación económica, Planeación Nacional, Régimen de Cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora, y captación de ahorro.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

Ley 1162 de 2007

El Congreso de la República, por medio de la Ley 1162 del 3 de octubre de 2007, autorizó a la Asamblea del departamento de Norte de Santander la emisión de una estampilla “Pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander”, cuyo valor recaudado se destinaría con exclusividad a los programas de formación docente, investigación, construcción y adecuación de las plantas físicas de las sedes y subsedes, y para programas de dotación de materiales y equipos de las universidades públicas de tal departamento. En su artículo 2º, la ley estipuló que la suma autorizada con ocasión a la creación de la estampilla, alcanzaría el monto de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000).

Esta estampilla se ha convertido en un factor multiplicador de progreso para los habitantes de esta zona fronteriza, teniendo en cuenta que los egresados de las universidades públicas del departamento, constituyen generadores de empleo y de todo tipo de bienestar.

Oferta Académica UFPS.

En la actualidad, la Universidad Francisco de Paula Santander ofrece 32 programas académicos presenciales, 7 a distancia y 13 programas de posgrado. En nivel de escolaridad de los programas, permite que se distribuyan de la siguiente manera:

Nivel de Escolaridad	Nº Programas
Maestría	4
Especialización	9

Nivel de Escolaridad	Nº Programas
Universitario	21
Tecnológico	12
Técnico	6
TOTAL	52

El año pasado, el Ministerio de Educación Nacional le aprobó a la universidad dos programas de posgrado: Maestría en Dirección de Desarrollo Local y Especialización en Educación, Emprendimiento y Economía Solidaria.

Demanda Estudiantil.

La Universidad Pública Francisco de Paula Santander acoge a un ochenta por ciento (80%) de estudiantes provenientes de colegios oficiales, mientras que el veinte (20%) restante, corresponde a colegios privados.

De estudiantes matriculados en programas de pregrado, modalidad presencial, el cincuenta dos por ciento (52%) pertenecen al estrato 2; el veintiséis por ciento (26%) son miembros del estrato 1.

Planta Docente.

752 docentes son los encargados de acometer las labores de enseñanza en la Universidad Francisco de Paula Santander. De esta cantidad, 125 hacen parte de la carrera administrativa docente. De ese número de docentes, 2 cuentan con estudios de posdoctorado, 13 de doctorado, 80 de maestría, 22 de especialización y 8 con educación universitaria.

OBJETO DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 129 de 2013, es de iniciativa parlamentaria, cuyo objetivo es la modificación de la Ley 1162 de 2007, *“por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones”*, en el sentido de incluir unos nuevos artículos a la citada ley, y de ampliar el valor del recaudo de la estampilla así como la destinación de los recursos.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Este Proyecto de ley fue radicado el pasado 22 de octubre de 2013, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 859 de 2013, y la iniciativa es de autoría de los honorables Senadores Juan Manuel Corzo Román y José Darío Salazar Cruz, y el suscrito Coordinador Ponente, la cual fue notificada por la Secretaría General de la Comisión Tercera, el día 7 de noviembre de 2013, para presentar ponencia dentro de los quince (15) días siguientes.

A pesar de que el contenido del proyecto objeto de debate se encuentre ajustado a la constitución y la ley, consideramos que la iniciativa debe votarse en sentido negativo, y por ende, archivar, de acuerdo con los siguientes argumentos:

La Ley 1162 de 2007, *“por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones”*, no ha sido objeto de derogaciones o modificaciones ni tampoco de declaratoria de inexequibilidad por la Corte Constitucional, razón por la cual, actualmente se encuentra vigente.

Adicionalmente, en el Congreso de la República cursa el Proyecto de ley número 254 de 2013¹, mediante el cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas, el cual pretende fijar el marco general relacionado con los aspectos fundamentales de este tributo, y que deberán ser atendidos por el Congreso de la República a la hora de promulgar leyes de autorización a los entes territoriales para la emisión de estampillas. Su finalidad no es otra que garantizar el principio de legalidad tributaria, y por ende, el de certeza del tributo, dada la proliferación de leyes autorización que se ha emitido en todo el territorio nacional, circunstancia que “...ha desencadenado un desorden impositivo, fomentando la inseguridad jurídica (...) ya que al no definirse claramente los elementos obligacionales del tributo, se deja abierto un sinnúmero de posibilidades y un ambiente propicio que conllevan inevitablemente a abusos en materia impositiva por parte de los entes territoriales, quedando expuesto el contribuyente a la forma particular de materializar el tributo por parte del gobernante de turno, y no a la forma previa que la ley ha fijado...”²

Tomando en consideración que dicha iniciativa se encuentra actualmente en pleno trámite legislativo, y el marco general regulatorio de este impuesto no ha sido definido, esta honorable Corporación debe abstenerse de modificar la Ley 1162 de 2007, por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones”.

Sin embargo, la presente iniciativa se podrá radicar nuevamente, una vez se ajuste a las condiciones que fije el marco general.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, presentamos **Ponencia Negativa al proyecto de ley número 129 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1162 del 3 de octubre de 2007**, y solicitamos, por ende, se ordene el archivo de la presente iniciativa.

Atentamente,


ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Coordinador Ponente


MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUELLAR
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2014.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la **Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de ley número 129 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1162 del 3 de octubre de 2007**.

Autores: honorables Senadores *Juan Manuel Corzo Román* y *José Darío Salazar Cruz* honorable Representante *Alejandro Carlos Chacón Camargo*. Suscrita por los honorables Representantes *Alejandro Carlos Chacón Camargo*, *Manuel Antonio Carebilla Cuéllar*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2013 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 43 de la Ley 14 del 6 de julio de 1983 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., mayo 13 de 2014

Doctor

LUIS ANTONIO SERRANO MORALES

Presidente Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia negativa al Proyecto de ley 100 de 2013 Cámara

Cordial saludo:

En atención a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar ponencia negativa al Proyecto de ley número 100 de 2013 Cámara, por la cual se modifica el artículo 43 de la Ley 14 del 6 de julio de 1983 y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto

El Proyecto de ley sostiene:

“Artículo 1º. El artículo 43 quedará así:

A partir del 1º de enero de 2014 los Bancos, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiación Comercial, Sociedades de Capitalización y las Corpo-

¹ Proyecto publicado en la **Gaceta del Congreso** número 133 de 2013.

² Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 254 de 2013, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones. Ponentes: honorables Representantes Simón Gaviria Muñoz, Carlos Alberto Cuenca Cháuz, Carlos Uriel Naranjo Vélez, Fabio Raúl Amín Sáleme, Germán Alcides Blanco Álvarez, León Darío Ramírez Valencia y Heriberto Escobar González.

razones de Ahorro y Vivienda pagarán el seis por mil sobre los ingresos operacionales anuales liquidados a 31 de diciembre del año anterior al pago”.

En esencia, esta iniciativa legislativa “*pretende aumentar el tributo de industria y comercio de la Entidades que se encuentran reglamentadas por la Ley 14 de 1983 para que el mismo sea asignado al sector agropecuario*”.

Es de anotar que la exposición de motivos del proyecto consta, únicamente, de un folio, en el que el autor, obviamente, no da amplia cuenta de la fundamentación jurídica, fáctica y financiera que, en estricto rigor normativo, precede a un proyecto de ley, además, adolece de consideraciones generales y de notas de doctrina, jurisprudencia o investigación que se utilizó para su elaboración.

2. Antecedentes del proyecto

Esta iniciativa legislativa fue presentada por el honorable Representante Buenaventura León León, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 18 de septiembre de 2013, radicado bajo el número 100 de 2013.

3. Marco Normativo

El proyecto de Ley 100 de 2013 fue radicado de conformidad con la Ley 5ª de 1992 y demás normas concordantes. Busca modificar la Ley 14 de 1983 en su artículo 43.

4. Articulado radicado

PROYECTO DE LEY Número 100 DE 2013
CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 43 de la ley 14 del 06 de julio de 1983 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 43 quedará así:

Artículo 43. A partir del 1° de enero de 2014 los Bancos, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiación Comercial, Sociedades de Capitalización y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pagarán el seis por mil sobre los ingresos operacionales anuales liquidados a 31 de diciembre del año anterior al pago.

Artículo 2°. El tributo que se recaude del 1 x 1.000 que se incrementa en la presente ley al sector financiero, debe ser destinado al sector agropecuario.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

5. Consideraciones Generales

Dada la importancia del tema, se optó por solicitar concepto del Ministerio de Hacienda, para determinar la pertinencia y conveniencia de este proyecto de ley, puesto que, paralelamente, estaba en trámite el proyecto de Ley 112 de 2013, dirigido a incrementar el gasto para el sector agropecuario dentro del Presupuesto General de la Nación. El

concepto emanado del Ministerio de Hacienda fue remitido a esta oficina por la Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional.

En primer lugar, consideramos, al igual que el Ministerio de Hacienda, que esta iniciativa legislativa exhibe claramente aspectos de inconstitucionalidad al establecer que tendría efectos a partir del 1° de enero de 2014, en atención a que es contraria al artículo 363 de la Constitución Nacional que preceptúa lo siguiente:

“El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”

Al respecto, es perentorio expresar que la jurisprudencia y la doctrina han sido enfáticas en sostener la regla general de irretroactividad de la ley, puesto que esta produce efectos jurídicos hacia el futuro. Solo en casos excepcionales puede tener efectos hacia el pasado, lo cual ocurre en normas de carácter laboral en atención al principio de favorabilidad y, en el caso de la retroactividad de la ley más benigna, como principio fundamental del derecho penal. Es de amplio conocimiento que la irretroactividad de los actos jurídicos es uno de los cimientos del Estado de Derecho, máxime cuando se trata de normas de carácter tributario.

Como segundo aspecto, es ineludible enunciar que el proyecto de ley bajo estudio pugna con el principio de la autonomía de las entidades territoriales, principio de carácter, igualmente constitucional, al plasmar que el incremento del impuesto realizado al sector financiero se destinará al sector agrario, en este sentido, no se ha tenido en cuenta que por ser un tributo municipal, las entidades territoriales tienen la plena facultad de dirigir estos recursos hacia los sectores que ellas consideren conveniente de conformidad con sus competencias, sin que sea obligatorio para estas el encauzarlos hacia el sector agrario.

Entendemos que hay una necesidad imperiosa de fortalecer el campesinado colombiano, de desarrollar y ejecutar reformas estructurales que permitan mejorar la calidad de vida de las personas que trabajan en el campo, pero este proyecto de ley no es el camino correcto porque, además de que vulnera la Constitución Política, contiene inexactitudes de redacción, de investigación y de fundamentación.

Los errores de redacción y de investigación aparecen al incluir dos veces en el primer artículo la expresión Corporaciones de Ahorro y Vivienda, las cuales, según concepto del Ministerio de Hacienda, dejaron de existir desde la expedición de la Ley 546 de 1999, que las convirtió en bancos comerciales.

A su vez, sostenemos que está mal fundamentada porque, al tenor del concepto del Ministerio de Hacienda: “*Con la eliminación de la base impositiva para la cuantificación del impuesto que hoy día se encuentra definida por el artículo 207 del Decreto 1333 de 1986, se dejaría al arbitrio de las entidades financieras la determinación de los rubros que conforman el concepto de ingresos operacionales, generando incertidumbre jurídica sobre qué conceptos o rubros deben ser tenidos en cuenta al*

momento de la determinación de la base, variando cuantitativa y cualitativamente la determinación del tributo, pues al no existir certeza sobre lo que conforma el concepto de ingresos operacionales, cada entidad financiera procederá a su juicio sobre lo que considere debe hacer parte del mismo; bien podría una entidad financiera con el argumento de no existir una referencia taxativa en la norma, no incluir dentro de los ingresos operacionales los ingresos varios de la entidad, lo que afectaría el monto de la base gravable y consecuentemente el impuesto efectivamente causado.

En concordancia con lo anterior, afirma el Ministerio de Hacienda lo siguiente: “*Tanto la Ley 14 de 1983, como el Decreto 1333 de 1986, en el artículo que se pretende modificar disponen que la tarifa especial del sector financiero se aplicara “sobre la base gravable definida en el artículo anterior(...), es decir, sobre la base gravable especial definida para el sector financiero (artículo 207 del Decreto 1333 de 1986, que compila el artículo 42 de la Ley 14 de 1983) La redacción del Proyecto no hace referencia a la base gravable especial definida en los mencionados artículos”* (Subrayado nuestro).

De otro lado, es igualmente conocido en el ámbito económico que, generalmente, el aumento de impuestos es trasladado, por el productor gravado, al consumidor.

Ahora bien, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional no son ajenos a la problemática estructural del campo colombiano, para esto se han incluido en el Presupuesto General de la Nación de 2014, 5.2 billones de pesos, superior en un 39% respecto a lo apropiado en 2013. Actualmente está en trámite el Proyecto de ley 134 de 2013 “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario...”.

Finalmente, es inexcusable no referirnos a un factor altamente distorsionante y perjudicial para el sector agrario relacionado con las importaciones vía TLC, especialmente, con Estados Unidos, consideramos que este punto requiere un profundo análisis

y un replanteamiento por parte del Gobierno Nacional, aunque en reiteradas ocasiones ha insistido el Gobierno en que no habrá ni derogatoria ni renegociación del capítulo agropecuario de los acuerdos

6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir ponencia negativa al proyecto de Ley 100 de 2013 Cámara y, en consecuencia, solicito a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes archivar el proyecto.

Atentamente,

 LEÓN DARIO RAMÍREZ VALENCIA
 H. Representante Departamento de Antioquia
 Ponente Único

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2014.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la **Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de ley número 100 de 2013 Cámara por la cual se modifica el artículo 43 de la Ley 14 del 6 de julio de 1983 y se dictan otras disposiciones**”.

Autor: honorable Representante Buenaventura León León. Suscrita por el honorable Representante León Ramírez Valencia, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


 ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2013 CÁMARA

por la cual se armoniza el alcance del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Bogotá D. C.

Honorable Representante

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Observaciones Proyecto de ley número 181 de 2013 Cámara, *por la cual se armoniza el alcance del numeral 6 del artículo 277 de la*

Constitución Política con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹ (DPS) se permite

¹ El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación (Artículo 1° del Decreto 4155 de 2011). Entidad que tiene como objeto formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 (Artículo 2° del decreto 4155 de 2011).

exponer las observaciones al Proyecto de Ley número 181/13 Cámara “Por la cual se armoniza el alcance del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política con la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (*Gaceta del Congreso* número 122 de 2014)².

El DPS es el principal organismo de la administración pública del sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, que tiene como objetivo, entre otros, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la inclusión social y la atención a grupos vulnerables.

Como vemos la inclusión social no solo es un elemento de la denominación del sector administrativo que lidera el DPS, sino que a la vez es el más importante de sus objetivos. La inclusión social “es habitualmente entendida como la situación o proceso opuesto al de la exclusión social”³. Una noción de inclusión debe reconocer que “los factores que inciden y determinan la inclusión social de las personas son muy diversos, que no necesariamente tienen que ver con la disponibilidad de recursos económicos y que a menudo tienen que ver con aspectos de carácter inmaterial: culturales, sociales o políticos”⁴. Para comprender el concepto de inclusión social se debe partir del de exclusión social. Este se entiende como “un concepto multidimensional que hace referencia a un proceso de pérdida de integración o participación del individuo en la sociedad, en uno o varios de estos ámbitos: Económico, Político-legal y Social- relacional”⁵.

Por otra parte, de manera correlativa la inclusión social opera en tres ámbitos en los cuales pueden determinarse los diferentes niveles y campos de desigualdad social: “la esfera del estado (o de producción de derechos) la esfera económica (o de producción de valor) y, finalmente, la esfera social (o de producción de relaciones sociales e interpersonales)”⁶. De manera que, entre otros, pue-

de afirmarse que la participación social y política es un aspecto de disponibilidad de carácter inmaterial de la inclusión social.

Desde la esfera del Estado y de lo jurídico-político⁷, “la inclusión se produce con el efectivo cumplimiento y la garantía de los diversos derechos asociados a la ciudadanía”: “Los derechos civiles, de reconocimiento de la ciudadanía nacional”, “los derechos políticos de sufragio y representación democrática” y “los derechos sociales de sanidad, educación, vivienda y protección social”.

Por esta razón, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi (EAPN Euskadi)⁸ manifestó que la participación social y política debe leerse desde el punto de vista de la inclusión social. Como se había dicho la inclusión social subraya “otras dimensiones que van más allá de los niveles de renta y que afectan al acceso y la participación activa en el ámbito sociocultural y también político. Esto nos recuerda otro elemento fundamental en una visión transformadora de la participación como es la necesaria lectura de los equilibrios de poder. En una sociedad con una distribución tan desigual del poder, la participación debería servir para reducir las diferencias, dicho de otra forma, los procesos participativos deberían de servir para quitar poder a los que tienen demasiado y dar poder a quienes tienen demasiado poco. De ahí el miedo que desde instancias políticas, técnicas o profesionales se tiene a los procesos demasiado abiertos o que escapan de su control. Los procedimientos estandarizados en la intervención social han generado unas dinámicas en las que las personas distan mucho de ser sujetos activos y responsables de sus propios procesos vitales y se parecen más a objetos receptores de las políticas o programas diseñados en unos espacios y tiempos de todo inaccesibles. Max-Neeff (1994) en su obra dedicada a explicar el *Desarrollo a escala humana* reclamaba esos tiempos y espacios de las personas como elementos centrales

² http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com_proyectosdeley&view=ver_proyectoideley&idpry=1386

³ Anna Obradors, Patricia García, Ramón Canal (Investigadores del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona). *Ciudadanía e Inclusión Social*. En: <http://www.fundacionesplai.org/pdf/LibroCiudadaniaInclusionSocial.pdf>

⁴ Anna Obradors, Patricia García, Ramón Canal (Investigadores del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona). *Ciudadanía e Inclusión Social*. En: <http://www.fundacionesplai.org/pdf/LibroCiudadaniaInclusionSocial.pdf>

⁵ Fundación Atenea. *Participación de las personas en riesgo de exclusión en las ONG y en la sociedad*. En: <http://fundacionatenea.org/http://fundacionatenea.org/wp-content/uploads/2013/04/LA-PARTICIPACION-C3%93N-DE-PERSONAS-EN-SITUACION-C3%93N-DE-EXCLUSI%C3%93N-SOCIAL-EN-LAS-ONG.pdf>

⁶ Anna Obradors, Patricia García, Ramón Canal (Investigadores del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona). *Ciudadanía e Inclusión Social* en: <http://www.fundacionesplai.org/pdf/LibroCiudadaniaInclusionSocial.pdf>

⁷ Anna Obradors, Patricia García, Ramón Canal (Investigadores del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona). *Ciudadanía e Inclusión Social*. En: <http://www.fundacionesplai.org/pdf/LibroCiudadaniaInclusionSocial.pdf>

⁸ Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi EAPN. *La participación de las personas como herramienta para la inclusión social: Experiencias pilotos en entidades sociales para el fomento de la participación*. En: <http://www.izangai.org/files/Participacion-como-herramienta-de-inclusion-EAPN-Euskadi.pdf>. “La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi (EAPN Euskadi) es una red de entidades sociales que se constituyó oficialmente en el año 1997 y que tiene como misión agrupar a las entidades del Tercer Sector implicadas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Actualmente la componen 36 organizaciones que abarcan toda la CAPV y trabajan con diferentes tipos de colectivos en situación de exclusión. EAPN Euskadi está asociada a la red estatal EAPN España que cuenta con 17 redes territoriales y 14 entidades de ámbito estatal. La matriz en Bruselas - European Anti Poverty Network - engloba 26 redes nacionales y 23 plataformas europeas. El nexo común a todas ellas es la lucha por la erradicación de la pobreza en Europa”.

de una “*democracia de la cotidianeidad*” que casi nunca es prioridad para los grandes discursos políticos o académicos”⁹.

Así las cosas, al ser la participación o los derechos políticos de sufragio y representación democrática una dimensión o esfera de la inclusión social, esta se relaciona de manera directa con el principio democrático que establece nuestra Constitución. La Corte Constitucional en Sentencia de constitucionalidad C-008 de 2003 afirmó que la Constitución concreta el principio democrático de la siguiente manera:

“(i) en el preámbulo, dentro de la declaración de principios del ordenamiento, enuncia que el régimen constitucional colombiano debe darse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; (ii) en el artículo 1º, define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; (iii) en el artículo 2º señala entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (iv) en el artículo 3º consagra el principio de la soberanía popular, precisando que esta reside exclusivamente en el pueblo y que de él emana el poder público; (v) en el artículo 40 regula todo lo referente al derecho de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político y (vi) en el artículo 209 cuando dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

El derecho de participación ciudadana, consagrado en el artículo 40¹⁰ de la Constitución Nacional, busca ser protegido implícitamente por la iniciativa

legislativa en el marco de la dimensión jurídico-político de la inclusión social, pues el proyecto de ley tiene por objeto limitar la potestad sancionatoria del Procurador General de la Nación por sí o por medio de sus delegados o agentes, al prohibir la imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos de elección popular consistentes en la inhabilitación de sus derechos políticos, la cual solamente podrá ser establecida por juez competente en proceso penal.

A continuación se analizará la constitucionalidad de la propuesta normativa sobre los siguientes temas: i) Interpretación auténtica de una norma constitucional ii) Competencia del Procurador General de la Nación para vigilar a los servidores públicos de elección popular iii) Sanciones disciplinarias establecidas por la ley

a) Interpretación auténtica de una norma constitucional

El proyecto de ley tiene por objeto armonizar el alcance del numeral 6 del artículo 277¹¹ de la Constitución Política con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta Convención fue aprobada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972 y hace parte del bloque de constitucionalidad por disposición del artículo 93¹² de la CN. De acuerdo con la Corte Constitucional los tratados y convenios internacionales a los que hace referencia el artículo 93 superior, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos “integran la Carta Política en la medida en que sus disposiciones tienen la misma jerarquía normativa contenidas en el texto constitucional” (Sentencia C-240.2009). Esto es, que si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del artículo 93 de la Constitución de Colombia hace parte del bloque de constitucionalidad, y por tanto debe ser parámetro

⁹ Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi EAPN. *La participación de las personas como herramienta para la inclusión social: Experiencias piloto en entidades sociales para el fomento de la participación*. En: http://www.izangai.org/files/Participacion-como-herramienta.de-inclusion_EAPN-Euskadi.pdf

¹⁰ **ARTÍCULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

¹¹ **ARTÍCULO 277.** El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

...

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

¹² **ARTÍCULO 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. <Incisos 3 y 4 adicionados por el artículo 1º del Acto Legislativo número 2 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:>

El Estado colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

de examen de constitucionalidad de las leyes, no significa que adquiera el rango de norma supraconstitucional, sino que además de su confrontación con la ley se requiere una interpretación sistemática con la Constitución (Auto-034-2007).

La iniciativa legislativa al determinar el alcance del numeral 6 del artículo 277 superior se enmarca dentro de la siguiente situación: pretende realizar una interpretación auténtica de la norma constitucional.

Sobre la interpretación auténtica o legislativa dijo la Corte Constitucional en Sentencia de constitucionalidad C-270 de 1993 reiterada en la sentencia C-806 de 2001:

“Es esta -la legislativa, auténtica o por vía de autoridad- una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de las vías judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa -el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal- y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado.

Corresponde al Congreso, como titular de la función legislativa, la cláusula general de competencia para expedir las normas interpretativas de la ley, de modo que, por este aspecto -la invocación de la competencia para interpretar normas legales por vía de autoridad- la Rama correspondiente ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones.

...

Pese a ello y aunque la atribución de interpretar las leyes no puede confundirse con ninguna de las funciones que se ejercen por medio de las disposiciones interpretadas, la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con esta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador. Es decir, en virtud de la interpretación con autoridad -que es manifestación de la función legislativa- el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación pues entre una y otra hay identidad de contenido. Si ello es así, la ley interpretativa -como también acontece con la que reforma, adiciona o deroga- está sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada: iniciativa, mayorías, trámite legislativo, términos especiales, entre otros, según la ley de que se trate.

En otras palabras, la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la

función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad”.

La anterior jurisprudencia constitucional sólo hace referencia a la potestad del Congreso de la República de realizar una interpretación auténtica, legislativa o por vía de autoridad sobre las leyes. Su fundamento constitucional se encuentra en el numeral 1 del artículo 150 de la CN. Para el Tribunal Constitucional “según lo establece el artículo 150 de la Constitución Política: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”. La interpretación que allí se menciona es la denominada legal o auténtica o la también llamada de autoridad que se realiza por medio de una ley para fijar el sentido y alcance de otra ley cuando el mismo resulta confuso o impreciso y, por lo tanto, dificulta su aplicación. Corresponde ejercerla al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia, según el canon constitucional mencionado” (Sentencia de constitucionalidad C-877 de 2000).

En el presente caso la determinación del alcance del contenido de la norma que se pretende efectuar no es de tipo legal, sino constitucional. Sobre la interpretación auténtica de disposiciones constitucionales ha dicho la Corte Constitucional:

“La jurisprudencia -como se verá más adelante- ha sido clara en definir que la labor de la Corte Constitucional, encaminada a guardar la supremacía y la integridad de la Carta (artículo 241 C. P.), hace que ella sea la responsable de interpretar con autoridad y de definir los alcances de los preceptos contenidos en la Ley Fundamental. En ese orden de ideas, resulta abiertamente inconstitucional el pretender, como lo hace la norma que se estudia, que sólo el Congreso de la República interpreta por vía de autoridad. Ello es válido, y así lo define el artículo 150-1 de la Carta, únicamente en lo que se relaciona con la ley, pero no en lo que atañe al texto constitucional. Por lo demás, no sobra agregar que la expresión “Sólo la interpretación que por vía de autoridad hace el Congreso de la República tiene carácter obligatorio general”, contradice, en este caso, lo dispuesto en el artículo 158 superior, pues se trata de un asunto que no se relaciona con el tema de la presente ley estatutaria, es decir, con la administración de justicia” (Sentencia de Constitucionalidad C-037 de 1996).

“La Corte fue precisamente creada para hacer la interpretación auténtica de la Carta y ello explica que haya declarado inexequible la expresión de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que atribuía al Congreso de la República el carácter de intérprete auténtico de la Constitución” (Sentencia de Constitucionalidad C-802 de 2002).

Teniendo en cuenta entonces la Sentencia C-037 de 1996, el proyecto de ley se tornaría contrario a la Constitución, dado que la fijación del alcance por vía de autoridad del numeral 6 del artículo 277, por ser una norma constitucional, le está vedada al Con-

greso de la República, quien sólo puede determinar el alcance de normas exclusivamente legales y no constitucionales.

b) Competencia del Procurador General de la Nación para vigilar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular

Actualmente, la Corte Constitucional, en Sentencia de Tutela T-712 de 2013¹³, ha manifestado que la Constitución prevé que la conducta de los servidores públicos de elección popular, sea vigilada disciplinariamente por el Procurador General de la Nación. En el caso de una Congresista “a esta conclusión llega la Corte mediante un diálogo entre las normas constitucionales que regulan las garantías para el ejercicio de la actividad parlamentaria, con las normas del mismo nivel que atribuyen al Procurador facultades disciplinarias, de donde se advierte que las garantías institucionales de los congresistas no comprenden una suerte de inmunidad disciplinaria ante el Ministerio Público”. El “objetivo primordial no es otro que garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados”. Es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, encaminada a prevenir y sancionar aquellas conductas derivadas del incumplimiento de los deberes en el ejercicio de la función pública, lo que naturalmente comprende a todos y cada uno de los servidores públicos, “independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan” (aplica la Corte la Sentencia de Constitucionalidad C-417 de 1993).

La Corte precisó, en Sentencia C-1076 de 2002 que, de conformidad con los artículos 174 y 178 constitucionales, “el fuero constitucional disciplinario se reconoce únicamente al Presidente de la República, los magistrados de Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación”.

Asimismo, se ha dicho por el alto tribunal que la competencia atribuida constitucionalmente al Procurador General de la Nación es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Sentencia C-028 de 2006). Consideró la Corte que “el artículo 23¹⁴ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en lo que concierne a las restricciones legales al ejercicio de los

derechos políticos, en concreto al acceso a cargos públicos por condenas penales, debe ser interpretado armónicamente con un conjunto de instrumentos internacionales de carácter universal y regional, los cuales, si bien no consagran derechos humanos ni tienen por fin último la defensa de la dignidad humana, sino que tan sólo pretenden articular, mediante la cooperación internacional la actividad de los Estados en pro de la consecución de unos fines legítimos como son, entre otros, la lucha contra la corrupción, permiten, a su vez, ajustar el texto del Pacto de San José de 1969 a los más recientes desafíos de la comunidad internacional... En este orden de ideas, la Corte considera que el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en lo que concierne a la imposición de restricciones legales al ejercicio del derecho de acceder a cargos públicos por la imposición de condenas penales, siendo interpretado sistemáticamente con otros instrumentos internacionales universales y regionales de reciente adopción en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados Partes en aquél adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público, y en últimas, a combatir un fenómeno que atenta gravemente contra el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el Protocolo de San Salvador”.

Por otra parte, también manifestó en la sentencia C-028 de 2006, que “la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 constitucional ni tampoco al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica”.

Así las cosas, por virtud de la actual jurisprudencia constitucional que determina el alcance de las normas constitucionales, y ha armonizado el numeral 6 del artículo 277 de la CN con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la competencia actual de imponer sanciones disciplinarias que impliquen la inhabilitación de derechos políticos, es más que claro la legitimidad de las actuales atribuciones del Procurador General de la Nación y por tanto la competencia constitucional y legal para vigilar a los servidores públicos de elección popular.

c) Sanciones disciplinarias establecidas por la ley

Hasta ahora, se evidencia ser contraria a la Constitución la propuesta normativa, por la improcedencia de interpretación por vía de autoridad que pretende realizar el legislador del numeral 6 del artículo 277 superior frente a las funciones que la Constitución le otorga al Procurador General de la Nación.

Sin embargo, lo que sí puede hacer el Congreso es regular lo concerniente a la sanción disciplinaria y la manera como se realiza la dosificación sancionatoria. Para ello, podría proceder a reformar la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, estableciendo el tipo de sanciones que se le puede imponer a los servidores públicos de elección po-

¹³ Caso Piedad Córdoba.

¹⁴ Artículo 23. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

pular. Esto es viable si se tiene en cuenta el amplio margen de configuración normativa con que cuenta el legislador para estructurar las diversas sanciones disciplinarias. “La consagración de faltas y sanciones disciplinarias compete al legislador” (Sentencia de constitucionalidad C-1081 de 2005).

Dijo La Corte Constitucional, en Sentencia de Constitucionalidad C-1076 de 2002:

“En primer lugar, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa al momento de estructurar las diversas sanciones disciplinarias. A decir verdad, hace parte de su ámbito competencial establecer qué comportamientos de los funcionarios públicos merecen ser tipificados como falta disciplinaria; la existencia de causales de justificación, la sanción a imponer en cada caso y el trámite correspondiente para llegar a estas.

...

En primer lugar, el principio de proporcional, enseña que la sanción disciplinaria a imponer debe corresponder a la gravedad de la falta cometida por el funcionario público. En el caso concreto, el legislador, actuando dentro de su margen de configuración normativa, consideró que únicamente serían sancionadas con la destitución y la inhabilitación general las amenazas o las agresiones realmente muy graves cometidas contra las autoridades legítimamente constituidas en ejercicio o con relación a sus funciones. Existe, por tanto, un sano equilibrio entre el comportamiento desplegado por el sujeto disciplinable y la sanción a imponer”.

Lo anterior se relaciona con el principio de legalidad de las sanciones disciplinarias. Sobre el asunto ha señalado la Corte Constitucional:

“Sobre el principio de legalidad, ha precisado la Corte en innumerables fallos que comporta una de las conquistas más significativas del constitucionalismo democrático, en cuanto actúa a la manera de una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, permitiéndoles conocer con anticipación las conductas reprochables y las sanciones que le son aplicables. A partir del citado principio, no es posible adelantar válidamente un proceso penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora si el precepto-praeceptum legis-y su correspondiente consecuencia jurídica-sanctio legis-no se encuentran previamente definidos en la ley. El principio de legalidad aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política. En palabras de esta Corporación, el principio de legalidad, de aceptación universal, en la forma como ha sido concebido, busca proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial y asegurar la igualdad material de las personas frente al poder punitivo y sancionador del Estado. Respecto a las finalidades que persigue el principio de legalidad, ha señalado la jurisprudencia

que además de otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer, el mismo exige también que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas por ser una competencia privativa del legislador” (Sentencia de Constitucionalidad C-796 de 2004).

De manera, que el legislador podría con la misma finalidad reformar el régimen sancionatorio disciplinario de los servidores públicos de elección popular, por ser de su competencia privativa, sin que violente el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Nacional. Sería posible reformar la Ley 734 de 2002 en su Título V Capítulo Segundo denominado “Clasificación y límite de las sanciones”. Empero, se reitera que tal como está formulado el proyecto de ley al determinar el alcance de una norma constitucional se torna violatorio de la Constitución, por ser de competencia exclusiva de la Corte Constitucional y no del Congreso de la República.

En virtud de todo lo descrito anteriormente, se recomienda que el proyecto de ley no continúe su trámite.

Cordialmente,


LUCY EDREY ACEVEDO MENESES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

CONTENIDO

Gaceta número 212 - Lunes, 19 de mayo de 2014

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y y Texto propuesto al Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.	1
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 129 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1162 del 3 de octubre de 2007.	3
Informe de ponencia negativa al Proyecto de ley número 100 de 2013 Cámara, por la cual se modifica el artículo 43 de la Ley 14 del 6 de julio de 1983 y se dictan otras disposiciones.	5

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de Comentarios del Departamento para la Prosperidad Social al Proyecto de ley número 181 de 2013 Cámara, por la cual se armoniza el alcance del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.	7
---	---